

Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann: Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor unwahrscheinlich

Hishow, Ognian N.; Tokarski, Pawel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. N., & Tokarski, P. (2014). *Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann: Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor unwahrscheinlich*. (SWP-Aktuell, 72/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-411830>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann

Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor wahrscheinlich

Ognian Hishow / Paweł Tokarski

In der EU soll eine Bankenunion der Gefahr für die Finanzstabilität entgegenwirken, die von Bankenzusammenbrüchen ausgeht. Die Schaffung der Bankenunion für die Eurozone ist ein Erfolg, der aber seine Grenzen hat: Die einheitliche Überwachung stützt sich nach wie vor auf die nationalen Aufsichtsbehörden, der einheitliche Abwicklungsfonds wird erst im Jahr 2024 seine volle Leistungsfähigkeit erreichen, ein gemeinsames System der Einlagensicherung ist derzeit nicht vorgesehen. Auch bietet die Bankenunion keine Systemlösung für die »too big to fail«-Problematik. Dies alles weckt Zweifel an der Widerstandsfähigkeit der Bankenunion im Falle einer großen Krise.

Am 4. November 2014 begann die Europäische Zentralbank (EZB) mit der Aufgabe, jene Großbanken im Eurogebiet und in den EU-Mitgliedstaaten zu beaufsichtigen, die freiwillig an der sogenannten Bankenunion teilnehmen. Damit hat die erste Säule der Bankenunion, der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM), Bestand. Im Rahmen des SSM arbeitet die EZB mit den nationalen Aufsehern in einem integrierten System zusammen.

Als Nächstes wird ein gemeinsamer Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen geschaffen (zweite Säule). Die dritte Säule schließlich wird die Harmonisierung der Regelungen der Einlagensicherung sein.

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus erstreckt sich auf 120 systemrelevante Ban-

ken, darunter 21 aus Deutschland, die etwa 82 Prozent der Bankaktiva des Eurogebiets halten. Ab dem 1. Januar 2015 werden drei weitere Bankengruppen aus Litauen, dem neuen Euroraum-Mitglied, unter die Aufsicht des SSM gestellt.

Dem Beginn der Aufsichtsfunktion durch den SSM ging eine sogenannte »Umfassende Bewertung« von 130 Banken im Euroraum mit einer Bilanzsumme von 22 Billionen Euro voraus. Das Ziel dieser Übung war es, Altlasten im Bankensektor des Euroraums aufzudecken, bevor die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihrer Überwachung beginnt und die finanzielle Verantwortung für insolvente Banken vergemeinschaftet wird. Das Resultat der Überprüfung, das am 26. Oktober verkündet wurde, ergab, dass 25 Banken Probleme

hatten, den Test zu bestehen. Allerdings kam die EZB nur bei 13 Finanzinstituten zu dem Ergebnis, dass diese ihr Kapital erhöhen müssten. Kapitalknappheit war somit zwar ein seltenerer Befund als erwartet. Doch die Durchleuchtung der Banken ergab, dass das Volumen der ausfallgefährdeten Kredite um 18 Prozent größer ist als von den Banken gemeldet; es beläuft sich auf 879 Milliarden Euro.

Die meisten Banken, die sich in dem gestellten Szenario in Schwierigkeiten befanden, sind in Italien beheimatet. Dies wirft Zweifel an der Qualität der Aufsicht durch die italienische Zentralbank auf und zeigt auch, dass der einheitliche Überwachungsmechanismus im Hinblick auf den Bankensektor dieses Landes einer engmaschigen Kontrolle bedarf. Die Banken, die gemäß der »Umfassenden Bewertung« durch die EZB gescheitert sind, haben nun bis zu 9 Monate Zeit, um ihr Kapital auf den Märkten zu erhöhen oder Verluste an Aktionäre oder nachrangige Gläubiger weiterzugeben, bevor sie auf das Geld der Steuerzahler oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus als letztes Mittel zurückgreifen. Das politische Ziel der EZB war es zu zeigen, dass sie ihre Aufgabe ernst nimmt. Die durch die EBA (European Banking Authority) in London durchgeführten Stresstests der Vergangenheit waren zu weich und manche Bank, die dabei gut abschnitt, erwies sich im Nachhinein als unterkapitalisiert. Alles in allem wurde die Bilanz der EZB als glaubwürdig eingeschätzt. Doch die Tests und die endgültige Form der Bankenunion können nicht garantieren, dass die Probleme im europäischen Bankensektor dauerhaft gelöst sind.

Was dürfte der Mehrwert der Bankenunion sein?

Folgt man dem Ansatz, dass die Finanzkrise von 2007 bis 2008 auf eine von den zuständigen Kontrollinstanzen übersehene oder geduldete maßlose Kreditexpansion (overleveraging) im Bankensektor des Euro-raums zurückgeführt werden kann, ist die

Idee einer strengen Überwachung der Banken richtig. In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten haben die nationalen Aufsichtsbehörden versagt, insbesondere aufgrund der Tendenz zur nachsichtigen Behandlung »ihrer eigenen« Institute (Home Bias). Mehr noch, die großen Banken genossen volle Freiheit, in mehreren Mitgliedstaaten zu operieren, während die Institutionen, die sie kontrollieren sollen, an den nationalen Grenzen haltmachen mussten. Vor diesem Hintergrund herrscht Einigkeit darüber, dass ein gemeinsames System der Bankenaufsicht, -regulierung und -abwicklung einen Mehrwert für die Stabilität des Euro-Währungsraums mit sich bringen kann. Es wurde offensichtlich, dass die Eurozone ein stärkeres – supranationales – Modell der Bankenaufsicht braucht als jene Konstruktion, die am 1. Januar 2011 als Europäische Bankaufsichtsbehörde ihre Arbeit aufnahm.

Ein solches Modell einer Bankenunion wurde von der Europäischen Kommission in einer Mitteilung vom 30. Mai 2012 und im Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der Eurogruppe und der Europäischen Zentralbank vom 26. Juni 2012 vorgeschlagen. In ihrer Begründung vom September 2012 erklärte die EU-Kommission, die Bankenunion sei ein notwendiger Schritt im Zuge der Vollendung der bereits früher angelaufenen Reform des EU-Regulierungsrahmens. Damit sehen Kommission, Parlament und die EZB in der Bankenunion offenbar nicht nur eine Voraussetzung, um Krisen im Bankensektor des Eurogebiets und der EU künftig zu vermeiden, sondern auch eine entscheidende Etappe auf dem Weg zu einer, wie es heißt, echten Wirtschafts- und Währungsunion. Es war die Krise im Euroraum, die die Idee reifen ließ, ein effizienteres grenzüberschreitendes System der Bankenaufsicht und Bankenabwicklung zu etablieren.

Dieses Vorhaben ist indes mit einigen Problemen behaftet: Zum einen überwacht die Europäische Zentralbank nur 120 der über 6000 Banken in der Eurozone einigermaßen intensiv. Und es kann hinterfragt werden, wie effektiv diese Aufsicht über die

größten und komplexesten Kreditinstitute im Euroraum sein wird. Insbesondere das Erfordernis, diese Banken regelmäßig zu besuchen und die Qualität der Daten zu prüfen, die an die nationalen Aufsichtsbehörden geliefert werden, wird eine große Herausforderung sein. Mehr noch, manchmal liegt es nicht am guten Willen der nationalen Aufsichtsbehörden, ob die Banken eines Landes wirksam gesteuert werden. Der jüngste Fall der Banco Espírito Santo in Portugal zeigt, dass die Komplexität großer, mitunter auf anderen Kontinenten operierender Kreditinstitute, und ihre Kreativität bei dem Bemühen, Forderungsausfälle zu verstecken, die Fähigkeiten von nationalen Aufsichtsbehörden zur effizienten Kontrolle überschreiten können.

Zum anderen werden die vielen kleinen Banken nach wie vor nur von ihren nationalen Regulierern überwacht. Zwar machen die Aktiva der 120 Großbanken den Löwenanteil der Gesamtkтива der 6000 Banken im gemeinsamen Währungsraum aus. Da aber die EZB in letzter Instanz Kreditgeber aller Institute ist, ist es ungünstig, dass sie diese nicht direkt kontrolliert und damit nicht gut genug kennt. Es bleibt zu hoffen, dass die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden gut funktioniert und das »Home Bias«-Phänomen nicht wieder manifest wird.

Ein gemeinsames System zur einheitlichen Abwicklung insolventer Banken (insbesondere bei international tätigen Instituten) war notwendig, weil Europa vor der Finanzkrise der einzige große Wirtschaftsraum war, der über dieses Instrument nicht verfügte. Es kann erwartet werden, dass mit der Bankenunion das Gerangel nationaler Behörden im Fall der Schließung von Großbanken mit grenzüberschreitendem Geschäft ein Ende hat. Die Aufteilung der kriselnden belgisch-niederländischen Fortis-Bank im Ergebnis der Finanzkrise 2007/08 lieferte ein Lehrbuchbeispiel dafür, wie eigensinnig und aufs Ganze gesehen unproduktiv nationale Regulierer agieren. Die jeweils belgischen und niederländischen Teile der Bank wurden nämlich unter Ver-

zicht auf eine Abstimmung untereinander und mit der luxemburgischen Banküberwachung (Luxemburg war ein dritter wichtiger Standort) getrennt nationalisiert und anschließend verkauft. Dabei sind für die beteiligten Seiten höhere Kosten entstanden, als es bei einem einheitlichen Vorgehen der Fall gewesen wäre. Ein einheitliches Verfahren der Bankenauflösung, wie es die Bankenunion vorsieht, wäre in der Lage, die Kosten der Schließung geringer halten.

Möglichkeiten und Grenzen einer Bankenunion

Den Vorteil einer Bankenunion sehen die Befürworter zum einen in der einheitlichen Überwachung und Abwicklung von Finanzinstituten. Zum anderen hat die EU-Kommission von Anfang an auf den Teufelskreis hingewiesen zwischen unterkapitalisierten Banken und Regierungen am Rande der Zahlungsunfähigkeit. In den meisten Peripheriestaaten des Eurogebiets haben Banken Forderungen gegenüber den dortigen Regierungen angesammelt, die wegen der schlechten Haushaltslage praktisch uneinbringbar geworden sind. Da aber Bankenzusammenbrüche gerade in den Krisenländern einen wirtschaftlichen GAU bedeuten würden, versuchen die Staaten trotzdem diese Banken mit ihren überforderten Finanzen zu retten. Es entsteht ein Teufelskreis zwischen Staatsschulden und Bankschulden, der der Argumentation der Kommission zufolge von der Bankenunion durchbrochen werden könnte.

Das Eurogebiet war und ist immer noch von verschiedenen Krisen gezeichnet. Einige Mitgliedstaaten – darunter Deutschland, Österreich, die Niederlande und die Slowakische Republik – machten eine Rezession durch, fanden aber bald auf den Wachstumspfad zurück. Anderen wurde die Refinanzierung ihrer öffentlichen Schuld von den Finanzmärkten verweigert. Diese Staaten gerieten in eine Schuldenkrise. Nur Griechenland war jedoch ein »klassischer« Überschuldungsfall. Italien ist zwar stark

verschuldet, konnte einer Zahlungsunfähigkeit aber entgehen; Spanien, Zypern und Slowenien waren zu Beginn der Finanzkrise moderat (unter 60% des BIP), Portugal im Vergleich dazu stärker (68% des BIP), Irland dagegen praktisch gar nicht verschuldet. Eine gegenseitige Abhängigkeit von Staat und Banken lag in diesen Ländern nicht vor.

Hätte eine Bankenunion die Insolvenz der letztgenannten Länder verhindert bzw. würde sie den obengenannten Teufelskreis in Griechenland durchbrechen? Auch hier liegen die Fälle unterschiedlich, so dass sich Pauschallösungen nicht bieten. Was Irland betrifft, so hat die Überwachung der Banken auf nationaler Ebene dort versagt bzw. gar nicht konsequent stattgefunden. Insofern kann eine Bankenunion im Fall Irland als vorteilhaft angesehen werden, da sie ja verspricht, ohne Home Bias zu agieren und vor der Gefahr der Überdehnung einer Bank zu warnen. Weniger so für Spanien: Jedermann sah, dass sich hier eine Immobilienblase entwickelte, aber das Bankensystem galt nicht als gefährdet. Noch 2009 bescheinigte die EZB in einem Papier den spanischen Banken eine überdurchschnittlich gute Kreditvergabepolitik. In der niedrigen Beleihungsgrenze von etwa 70 Prozent wurde allgemein eine Garantie gesehen gegen mögliche Kreditausfälle. Eine Institution auf europäischer Ebene, die die spanischen Banken überwacht, hätte wohl kaum Bilanzprobleme identifiziert. Zypern, das die Rolle eines internationalen Finanzzentrums im östlichen Mittelmeer mit Anlegern aus dem GUS-Raum und Nahost anstrebte, sah lange Zeit kein Problem darin, dass sein Bankensektor einerseits überdehnt war und die Banken andererseits in griechische Staatspapiere investiert hatten. Auch eine einheitliche europäische Bankenaufsicht hätte das kaum moniert, da die internationalen Hebelungsstandards sehr großzügig sind und die zyprischen Banken im Rahmen der erlaubten Hebelung lagen. Gleichzeitig wurden Staatspapiere, auch griechische, als risikolos eingestuft, so dass eine mögliche Einheitsaufsicht kaum Einwände gegen

diese Investitionspraxis gehabt hätte. In Slowenien haben verschleppte Struktur-reformen die Haushaltsdefizite und damit die öffentliche Schuld, die die Banken des Landes gerne finanzierten, schnell wachsen lassen. Die Hauptschwäche des slowenischen Bankensektors waren die politische Einflussnahme auf das Management der staatlichen Banken, die Korruption und die zweifelhafte Kreditvergabepraxis. Wahrscheinlich hätte eine zentrale EU-Aufsicht in diesem Fall dazu beitragen können, dass die nationale Aufsicht effizienter agiert.

Wenn also eine Einheitsüberwachung der Krise in der Südperipherie des Euroraums gar nicht oder nur in geringem Grad vorgebeugt hätte, würde sie dann wenigstens den Teufelskreis zwischen Regierungsschulden und Bankinsolvenzen durchbrechen helfen? Im gemeinsamen Währungsraum gibt es nur einen Fall eines solchen Teufelskreises – in Griechenland. Dort entstand eine derartige wechselseitige Abhängigkeit, weil sich Athen immer weiter verschuldete. Dagegen wäre es Sache einer einheitlichen Bankenüberwachung, mögliche Kapitallücken ausfindig zu machen. Allerdings wäre ihr das schwergefallen, weil Staatspapiere, wie bereits erwähnt, nach den Richtlinien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und den Regeln der EU hinsichtlich der Kapitalanforderungen (Capital Requirement Directive /CRD IV, Capital Requirement Regulation) als risikofrei gelten.

Um den besagten Teufelskreis zu beenden, bleibt folglich, dass Staatsschulden und Bankschulden auf dem Weg solidarischer Umverteilung im Rahmen der Bankenunion voneinander getrennt werden. Der Fall Irland wurde in dieser Hinsicht oft angeführt: Hätte es eine Bankenunion gegeben, so das Argument, wäre der irische Staat nach der Übernahme der faulen Kredite der irischen Banken nicht insolvent geworden, da diese mit den Ressourcen des gesamten Eurogebiets rekaptalisiert worden wären. Der dahinterstehende Gedanke ist, dass es im gemeinsamen Währungsraum immer einige wirtschaftlich starke Mitgliedstaaten

geben wird, die den kleinen Partnern in Zeiten wirtschaftlicher Not finanziellen Beistand leisten können. Das ist jedoch ein irreführender Ansatz. Er lässt die Option außer Acht, dass die großen Mitgliedstaaten ihrerseits in eine Krise geraten können. Dann müssten sie von den kleinen »getragen« werden, was natürlich nicht funktionieren wird.

Folglich kann die Bankenunion die Ursachen der Wirtschafts- und Schuldenkrise im Eurogebiet nicht angehen. Entsprechend darf sie nicht zum Umverteilungsinstrument innerhalb des Euroraums bzw. der EU werden (an der Bankenunion dürfen sich auch Nichtmitglieder des Euroraums beteiligen). Auch können Bankenunionen nicht uneingeschränkt Krisen abwenden. In den USA mit ihrer lange etablierten zentralisierten Bankenaufsicht kam es zu einer Bankenkrise, genau so wie im Eurogebiet (ohne Bankenunion).

Lastenteilung und Entscheidungsfindung

Die Frage, wer die Kosten der Bankenumstrukturierung und -auflösung trägt, war die schwierigste, die es zwischen den Mitgliedstaaten zu lösen galt. Die Bankenunion wird zu Beginn nicht über gemeinsame Abwicklungsressourcen verfügen, was ihre Glaubwürdigkeit am meisten in Frage stellen wird. Dies erklärt sich damit, dass einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, sichergehen wollten, dass alle Altlasten, die bei der »Umfassenden Bewertung« der Bankbilanzen aufgedeckt wurden, ordnungsgemäß beseitigt werden, bevor die Abwicklungskosten vergemeinschaftet werden. Bis Ende 2015 werden Kapitalerhöhungen, die gemäß dem Resümee des EZB-Stresstests erforderlich sind, zuerst von Bankaktionären und nachrangigen Gläubigern (Bail-in) und erst dann durch nationale Mittel gedeckt. Falls die Kosten 8 Prozent der Verbindlichkeiten der Träger übersteigen, stehen 60 Milliarden Euro aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Verfügung. Wenn der Ratifizierungsprozess

erfolgreich abgeschlossen ist, wird zu Beginn des Jahres 2016 der einheitliche Abwicklungsfonds aufgestellt. Der Fonds wird über 8 Jahre hinweg aus Beiträgen der Banken zu sogenannten nationalen Kammern aufgebaut, die schrittweise gebündelt werden. Daher kommt der einheitliche Abwicklungsfonds nicht für die Rekapitalisierung der Banken in Frage, die die »Umfassende Bewertung« fordert. Das Zielniveau des Fonds wird bei 1 Prozent der gedeckten Einlagen liegen (rund 55 Milliarden Euro). Er wird darüber hinaus autorisiert sein, sich zusätzliches Kapital auf dem Finanzmarkt zu leihen. Allerdings sind die Details seiner künftigen Refinanzierung noch unklar. Ferner sollte eine funktionsfähige Bankenunion über ein gemeinsames System der Einlagensicherung verfügen. Diesbezüglich gibt es jedoch noch keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten. Deshalb wird sich die Bankenunion erst einmal nur auf die Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme verlassen.

Der Entscheidungsprozess im einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist komplex und enthält einige Engpässe, die seiner Effektivität entgegenwirken könnten. Wenn die EZB meldet, dass eine Bank ein Ausfallrisiko hat, wird das Abwicklungsgremium (Single Resolution Board, SRB) mit der Entscheidung beauftragt, ob die Abwicklung dieser Bank im öffentlichen Interesse notwendig ist. Fällt die Antwort positiv aus, wird das SRB einen Abwicklungsplan erstellen. Auch Rat und EU-Kommission werden in den Entscheidungsprozess einbezogen. Beide Institutionen verfügen über das Recht, den Auflösungsplan, den die Abwicklungsbehörde vorlegt, innerhalb eines eng begrenzten Zeitrahmens zu blockieren. Die Europäische Kommission wird eine Schlüsselrolle bei der Annahme der Abwicklungspläne oder Änderungsvorschläge spielen. In zwei Fällen jedoch kann der Rat auf Antrag der Kommission in den Prozess einbezogen werden: bei der Frage, ob öffentliches Interesse berührt wird und bei der Anwendung des Rettungsfonds. Dies kann zur Folge haben, dass die Entschei-

derung für eine Abwicklung stark davon abhängen wird, ob sich die Finanzminister einig sind. Diese gleichzeitige Beteiligung von technischen (Single Resolution Board) und politischen Gremien (Rat) lässt Zweifel an der Wirksamkeit des Beschlussmechanismus aufkommen, der manchmal eine Entscheidung über Kreditinstitute mit äußerst komplexen Strukturen und Geschäftsbeziehungen an einem Wochenende treffen muss.

Ergänzende Ansätze sind erforderlich

Das Bankensystem des Euroraums hat sich seit der Einführung des Euro stark gewandelt, insbesondere die Konzentration hat zugenommen. Die Zahl der Banken verringerte sich um ein Drittel, während sich die Bankaktiva verdreifachten und damit schneller wuchsen als das nominale BIP. Die Finanzkrise wirkte dabei wie ein Katalysator. Die Bilanzen der französischen BNP Paribas oder der spanischen Santander sind etwa so groß wie das BIP ihrer jeweiligen Heimatländer, die Bilanz der Deutschen Bank betrug 2013 57 Prozent des deutschen BIP. Die Umsätze der größten deutschen Industriekonzerne (alle unter 10 % des deutschen BIP) verblissen dagegen.

Würden solche Bankhäuser in Insolvenz gehen, würde dies eine tiefe Wirtschaftsdepression in der Währungsunion nach sich ziehen. Das stellt die Aufsichtsbehörden – ob nationale oder die EZB – vor das Dilemma des »too big to fail« versus »too big to save«, ein Dilemma, das angesichts derartiger Bankbilanzen nicht zu lösen ist. Der Zusammenbruch einer solchen Bank dürfte kaum abzufedern sein. Die vorgesehenen 55 Milliarden Euro im einheitlichen Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus reichen nicht aus, und auch der Staat würde mit etwaigen Finanzhilfen überfordert sein. Nicht nur haben die (Groß-)Banken ihre Marktmacht ausgebaut, sie verfügen auch über reichlich Geldmittel für Lobbyarbeit, um ihre Interessen zu schützen. Nach Erhebungen der Anti-Lobby-Organisation

Corporate Europe Observatory beschäftigt allein die Finanzindustrie in Brüssel 1700 Lobbyisten. Auch haben schätzungsweise 75 Prozent der Finanzberater der Organe der Kommission, die an neuen Gesetzgebungsinitiativen zum Finanzsektor arbeiten, Verbindungen zur Finanzwirtschaft. Zugleich wurden insbesondere nach 2008 Stimmen laut, die dafür plädierten, das aktuell vorherrschende Modell der Universalbanken, das heißt von Banken mit einer großen Investmentabteilung, zu überdenken. In der EU und in den USA gab es Initiativen, die gegen das Universalbankkonzept gerichtet waren: der Liikanen-Report mit seinem Vorschlag zu einer Bankenstrukturreform in der EU, die Volcker-Rule in den USA und das sogenannte Ring-Fencing-Konzept in Großbritannien.

Eine hochrangige Expertengruppe unter dem Präsidenten der finnischen Zentralbank Erkki Liikanen wurde Anfang 2012 von der EU-Kommission damit beauftragt, Strukturreformen im EU-Bankensektor vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt unter anderem Folgendes: die Schaffung gemeinsamer Regeln für die Abwicklung und Schließung von Banken, die Festlegung einer Bail-in-Rangordnung, die Erhöhung der Mindestkapitalquote und die Trennung des Handels mit Finanzinstrumenten vom Einlagengeschäft.

Die Empfehlungen waren darauf gerichtet, die Finanzmarktstabilität im gemeinsamen Währungsraum zu erhöhen. Im Januar 2014 legte die EU-Kommission daraufhin einen Vorschlag für eine Verordnung vor, die zwar den riskanten Eigenhandel (Proprietary Trading) der Banken untersagt, die Marktmacht und finanziellen Ressourcen der Großbanken aber unangetastet lässt. Auch wurde einerseits Transparenz bei der Auslagerung von Tätigkeiten in Schattenbanken gefordert, andererseits das in Europa dominierende Modell der Universalbanken nicht hinterfragt. Insbesondere eine Trennung zwischen dem riskanten Handels- und dem relativ sicheren Einlagengeschäft wurde nicht vereinbart. Die Großbanken selbst

veröffentlichten Papiere, in denen sie das Universalbankenmodell als das beste für die Kunden der Finanzindustrie verteidigten. Allerdings wird diese Weisheit von unabhängigen Forschungsergebnissen nicht bestätigt und manche Experten gehen so weit, eine Radikallösung zu favorisieren, wie sie das Glass-Steagall-Gesetz in den USA 1933 herbeigeführt hat. Dieses nämlich hat den Großbanken vorgeschrieben, sich von ihrem Investmentgeschäft zu trennen, was nach Ansicht von Beobachtern das Finanzsystem stabilisiert hat. Erst im Zuge der Liberalisierung der Finanzindustrie unter Präsident Clinton wurde der Glass-Steagall-Act abgeschafft; Kritiker machen diese Entscheidung für die weltweite Finanzkrise mitverantwortlich.

Alles in allem erhöht das Modell der Universalbanken die Anforderungen an die einheitliche Überwachung. Die Überlegung, dass die größten Banken aufgebrochen werden müssten, sollte dennoch nicht aufgegeben werden. Denn unter den gegenwärtigen Bedingungen kann die Bankenunion unerwartete Ergebnisse produzieren, insbesondere kann sie die Bankbilanzen weiter wachsen lassen. Wegen des einheitlichen Mechanismus zur Rekapitalisierung und Auflösung bräuchten die Banken eine eventuelle Zahlungsunfähigkeit ihrer nationalen Regierungen nicht mehr zu fürchten. Sie würden die Kreditvergabe an klamme Mitgliedstaaten ausbauen (Moral Hazard). Im Eurogebiet kann die Bankenunion daher nur als ein Mosaikstein in einer ganzen Sequenz von Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems betrachtet werden. Die Bankenunion darf nicht zum Umverteilungsinstrument zwischen den Steuerzahlern der Mitgliedstaaten reduziert werden. Auch kann sie nur bedingt zur Behebung der Gefahren beitragen, die aus der Übermacht der Finanzindustrie herrühren.

Schlussfolgerungen

Ein zentrales System der Überwachung und Auflösung der Banken in der Eurozone zu schaffen, war notwendig. Die Maßnahme

kann positiv zur Stabilität des EU-Finanzsektors beitragen. Sie kann auch bewirken, dass die Banken die Kreditvergabe an die Realwirtschaft erhöhen. Allerdings muss man sich der Grenzen der EU-Bankenunion bewusst sein.

Mit dem Einheitlichen Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus sind drei Ziele verknüpft: Er soll das Finanzsystem in der Eurozone sicherer und stabiler machen, die Einlagen schützen und, drittens, sicherstellen, dass die Steuerzahler keine Verluste decken müssen. Es bestehen Zweifel, ob die aktuelle Form der Bankenunion all diese Ziele erfüllen kann.

Das Volumen des einheitlichen Abwicklungsfonds ist nicht groß genug für den Fall einer Systemkrise im Finanzsektor und wird erst nach und nach in den nächsten neun Jahren aufgebaut. Die Bankenunion hat keinen gemeinsamen Fonds für Einlagensicherung, da die Mitgliedstaaten wegen der möglichen Höhe der Kosten nicht zu diesem Schritt bereit waren. Unklar ist auch, in welchem Umfang das Vorhaben, Verluste auf Aktionäre und Gläubiger der Banken (Bail-in) abzuwälzen, realisiert werden wird. Die aktive Beteiligung der nationalen Aufsichtsbehörden am einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus ist eine Schwachstelle des Systems. Die Erfahrungen der Vergangenheit und das Ergebnis der umfassenden Bewertung haben gezeigt, dass die EZB lediglich begrenztes Vertrauen in eine funktionierende Aufsicht des Finanzsektors auf nationaler Ebene haben sollte. Schließlich muss noch die Frage geklärt werden, wie mit dem »too big to fail«-Dilemma umgegangen werden soll. Auch eine strengere Begrenzung von riskanten Handelsaktivitäten steht noch aus.

Eine Dosis Unsicherheit bleibt immer noch bei der rechtlichen Konstruktion der Bankenunion. Sowohl der SSM als auch der SRM werden vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten. Obwohl es eher unwahrscheinlich ist, dass das Karlsruher Gericht die Grundlagen der Bankenunion in Frage stellen wird, werden mehrere Monate der Rechtsunsicherheit nicht gerade dazu

beitragen, das Vertrauen in den Euroraum zu stärken. Aus deutscher Perspektive sollte die Bankenunion über eine solidere Rechtsgrundlage verfügen, was allerdings EU-Vertragsreformen erfordern würde. Dies ist wiederum riskant aus politischer Perspektive.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364